



**Oñati Socio-Legal Series, v. 2, n. 2 (2012) – Cooperatives and Collective Enterprise in the Social Economy**  
ISSN: 2079-5971

## **El déficit habitacional como un problema de economía social: el caso del Parque Indoamericano de Villa Soldati en Buenos Aires (Argentina)**

**(The housing shortage as a problem of social economy: the case of the Parque Indoamericano of Villa Soldati, in Buenos Aires (Argentina))**

PABLO SEBASTIÁN GARCÍA\*

García, P.S., 2012. El déficit habitacional como un problema de economía social: el caso del Parque Indoamericano de Villa Soldati en Buenos Aires (Argentina). *Oñati Socio-legal Series* [online], 2 (2), 80-88. Available from: <http://ssrn.com/abstract=2049829>

### **Abstract**

Herbert Simon formulated in 1979 a new approach to the theory of firm, which argued that economic rationality was not to be thought in the way that Milton Friedman did, i.e., in terms of utility maximization. This critical approach which Simon inaugurated has led to many critiques of mainstream economics. Besides the fundamental methodological criticism that can be formulated against Friedman's perspective, the approach proposed by Simon involves a change of viewpoint. In fact, the theory of the firm, and of economic behaviour in general, is in Friedman and the "classical model" subordinated to market and price theory as the main object of economic analysis, but for Simon the actual behaviour of economic agents is the essential theme of that analysis. With this change in the way of understanding economic analysis many fundamental implications have been developed in many areas of economic research. In the present article the problem of the housing shortage in the city of Buenos Aires (Argentina) is examined, focusing on the occupation of a public space by homeless people. The argument is that the free capitalist market is incapable, because of its internal dynamics, of solving that kind of problem in emergent countries.

### **Key words**

Theory of firm; capitalism; benefits; organization; solidarity; ontology; Villa Soldati; Buenos Aires; Argentina.

---

Artículo presentado en el Congreso La Economía Social. Responsabilidad Corporativa, Propiedad Privada y Partenariados. Derechos Laborales y Cooperativas, Celebrado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, en el marco del programa de Cursos de Verano de la UPV/EHU, del 6 al 8 de julio de 2011.

\* Pablo Sebastián García es Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires, es catedrático acreditado (Profesor Regular) de Epistemología de la Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Director del Departamento de Humanidades de la misma Facultad. Universidad de Buenos Aires. Avenida Córdoba 2122, 2o. Piso. (1120) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina. [pabloseba77@hotmail.com](mailto:pabloseba77@hotmail.com)

**Resumen**

Herbert Simon planteó en 1979 una nueva manera de pensar la teoría de la firma, según la cual la racionalidad económica ya no era pensada a la manera de Milton Friedman, es decir, como maximización de la utilidad o del beneficio empresario. Esta crítica de Simon inauguró una serie de cuestionamientos a la ciencia económica dominante. Independientemente de las críticas metodológicas de fondo que pueden formularse contra la tesis de Friedman, la posición que propone Simon involucra un cambio de óptica, porque mientras que la teoría de la firma y en general del comportamiento económico está en Friedman y el "modelo clásico" subordinada a la teoría de los mercados y de los precios entendida como el objeto mismo del análisis económico, para Simon son los comportamientos efectivos de los agentes económicos los que constituyen un objeto esencial de ese análisis. A partir de este cambio de óptica se desarrollan implicancias fundamentales para numerosos campos de la investigación en economía. En especial, es posible pensar teóricamente el diseño de organizaciones con características diferentes a las de la empresa tradicional. En este trabajo vamos a examinar el problema del déficit habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) a partir de un hecho que causó gran conmoción pública en diciembre de 2010, como fue la ocupación de un parque público por parte de unas 6.000 personas sin techo, en un episodio que tuvo una enorme repercusión.

**Palabras clave**

Teoría de la firma; capitalismo; beneficio; organización; solidaridad; ontología; Villa Soldati; Buenos Aires; Argentina.

**Índice**

1. La crítica de Simon al enfoque de la economía tradicional .....	83
2. El problema habitacional y el caso del Parque Indoamericano .....	84
3. Las limitaciones del mercado .....	86
Bibliografía .....	87

## 1. La crítica de Simon al enfoque de la economía tradicional

Cuando Herbert Simon (1979) planteó sus discrepancias con la manera de pensar la economía que venía proponiendo Milton Friedman, inició un cuestionamiento global de la disciplina, y sobre todo de la manera de pensar la racionalidad en economía, que ha ido creciendo hasta nuestros días. El planteo que vamos a presentar en este trabajo forma parte de ese cuestionamiento en una de sus múltiples y muy variadas formas. En efecto, el modelo "clásico" de la racionalidad económica era el de la maximización de la utilidad en el plano personal (restringido a un implacable individualismo metodológico) y la del beneficio para el caso de las firmas o empresas, en ambos casos sujeta esa maximización a los condicionamientos del entorno. Como señalan acertadamente Benjamín Coriat y Oliver Weinstein (1995), independientemente de las críticas metodológicas de fondo que pueden formularse contra la tesis de Friedman, la posición que propone Simon involucra un cambio de óptica, porque mientras que la teoría de la firma y en general del comportamiento económico está en Friedman y el "modelo clásico" subordinado a la teoría de los mercados y de los precios entendida como el objeto mismo del análisis económico, para Simon son los comportamientos efectivos de los agentes económicos los que constituyen un objeto esencial de ese análisis. A partir de este cambio de óptica se desarrollan implicancias fundamentales para numerosos campos de la investigación en economía. Por ejemplo, se ha llegado a la idea de que de la misma manera en que las organizaciones comerciales o industriales (las firmas o empresas) persiguen la generación de valor económico (lo que en el modelo clásico se llamaba "maximización de beneficios") como objetivo casi excluyente, hay otro tipo de organizaciones (generalmente ejemplificada por ministerios u oficinas políticas) cuyo objetivo sería la creación de "valor social". Así, por ejemplo, Alberto Levy (2007), describiendo las conductas de los "sistemas sociotécnicos complejos" (que es el concepto bajo el cual ubica a las organizaciones en general, sean empresas, gobiernos u organizaciones no gubernamentales), observa que su actividad está orientada por la estrategia que establece sus propósitos u objetivos. El propósito fundamental de una organización es la creación sostenible de valor, afirma el autor: en el caso de las empresas se trata de valor económico (el beneficio empresario), en el caso de las ONG se trata de valor social, en el caso de los gobiernos se trata de valor político (Levy 2007, p. 40). Desde la perspectiva que defendemos en este trabajo, el valor social y el valor político se solapan permanentemente, al menos si entendemos de un modo no sesgado lo que suele llamarse "valor político" en muchos análisis económicos: muchos discípulos de la línea "clásica" suelen afirmar que los políticos "maximizan votos" así como los empresarios maximizan ganancias o beneficio empresario. De esta última perspectiva es que queremos tomar distancia, por las razones que explicitaremos más adelante.

Es a partir de Simon, como venimos diciendo, que se origina la concepción de la firma como organización, concepción que se afianza con los aportes de Richard Cyert y James March (1963), y del propio Cyert, (1998). En un trabajo conjunto, March y Simon (1993) proponen una definición de lo que denominan "organizaciones formales". Según los autores, las organizaciones son sistemas de acciones coordinadas entre individuos y grupos que poseen diferentes preferencias, información, intereses y conocimientos; por su parte, las teorías de la organización describen el delicado proceso de conversión del conflicto en cooperación, la coordinación de esfuerzos y la movilización de recursos para lograr la supervivencia tanto de la organización como de sus miembros. Se trata de una excelente descripción de las asociaciones humanas que tienen por objetivo la creación de valor social. Lo que vamos a sostener en este trabajo es lo siguiente: que el mercado ha fracasado la creación y distribución de recursos habitacionales, al menos en Argentina, después de diez años de neoliberalismo en los que funcionaron de manera irrestricta los mecanismos de mercado. Se podría aducir que la atención de las demandas habitacionales requieren de un tiempo mayor, y

que en el largo plazo serán satisfechas por el libre juego de los mecanismos de mercado. Cabe aquí recordar la irónica frase de Keynes en el sentido de que en el largo plazo estaremos todos muertos. Lo que intentamos destacar con esta frase de Keynes es que un lapso de diez años de mercado parecen suficientes, si no para solucionar el problema, al menos para marcar una tendencia. Y es este caso la tendencia se inclinó hacia el agravamiento del déficit.

Como bien señala Marcela Díaz (2009), durante la década del 90 la Argentina fue objeto de un sólido intento por instaurar un modelo económico particular. Favorecida por las transformaciones mundiales que significaban el triunfo de los esquemas neoliberales, la utopía del mercado autorregulado se volvió hegemónica. La matriz individualista de esta concepción ideológica afectó fuertemente los principios de solidaridad sobre los que se habían pensado las formas societarias anteriores. Los principios del *laissez-faire* se convirtieron en una apasionada cruzada. A diferencia del liberalismo clásico, el neoliberalismo le asigna al Estado un papel importante en el establecimiento y la preservación de la libre competencia. Así, el gobierno de Carlos Menem, que asumió la presidencia después de la hiperinflación del 89, adhirió a los lineamientos del "Consenso de Washington", y llevó a cabo la reforma del aparato estatal mediante las leyes de Emergencia Económica y la propia ley de Reforma del Estado, la apertura del país al movimiento de capitales internacionales y la eliminación de las protecciones arancelarias, lo que dio lugar a severas transformaciones estructurales. De ser el eje de un proyecto político, el Estado deviene en mero aparato formal en el contexto del capitalismo globalizado. El desempleo llegó a dos dígitos a mediados de la década, y el avance de la inequidad en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia contribuyeron a la desarticulación social (Díaz, 2009).

En 2008, asume el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una administración que reivindica, en oposición al Gobierno Nacional, los valores del libre mercado. El conflicto que actúa como disparador de este artículo, es decir, la ocupación del Parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires en diciembre de 2010, es a nuestro juicio el resultado de la apuesta del Gobierno de la Ciudad de dejar librado al mercado la creación y distribución de viviendas como si se tratara de un problema de asignación de recursos que pudiera resolverse a través de las "leyes" de la oferta y la demanda. Por el contrario, la creación y distribución de viviendas, según parece demostrar la experiencia en Argentina, requiere de otro tipo de organización, no orientada al logro del beneficio empresario sino a la creación sostenible de valor social. Este tipo de organización se parece más a la noción de empresa que propone Simon (1979) que a la firma capitalista tal como la describe la "visión clásica" de la empresa en el mercado.

## 2. El problema habitacional y el caso del Parque Indoamericano

El problema habitacional en la Argentina, y especialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es de larga data, pero se agravó durante la última década del siglo XX. Los datos de la Encuesta Multipropósito de la Deuda Social Argentina (EDSA) relevados entre 2004 y 2009 muestran que el déficit habitacional sigue siendo un tema importante. La política habitacional de la Argentina depende, en primer lugar, de las distintas competencias jurisdiccionales (nacionales, provinciales y municipales) y sus niveles de incentivo e intervención en el área así como, en segundo lugar, de las características de cada modelo macroeconómico que ha sido implantado desde el Gobierno Nacional y el impacto que este modelo tenga en aspectos tales como el nivel de actividad y de empleo, la capacidad de ahorro de las familias, la redistribución del ingreso, la política crediticia e hipotecaria, entre otros. Si bien el modelo macroeconómico argentino actual es exitoso, y el desempleo ha descendido notablemente en los últimos años, hay mayor capacidad de ahorro y la redistribución de la riqueza ha sido y sigue siendo un objetivo del Gobierno Nacional, sólo una parte de la clase media (que en general ya era propietaria de alguna unidad habitacional) pudo acceder a créditos hipotecarios. Los

sectores de ingresos más bajos quedaron excluidos de esta posibilidad. Además, un factor importante a tener en cuenta es el de las distintas competencias jurisdiccionales, ya que existe entre ellas una notoria falta de coordinación, lo cual se reflejó en la ocupación del Parque Indoamericano de Villa Soldati por parte de 6.000 personas entre el 7 y el 11 diciembre del 2010. Casi todos los analistas estarían de acuerdo en que las causas de este evento fueron múltiples, entre ellas:

- (i) El déficit habitacional en la Argentina, fundamentalmente en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores: según el informe del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina correspondiente a octubre de 2010 sobre "Déficit de acceso a servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana. Situación habitacional en la Argentina urbana (2004-2009)", en 2009 el 12,6% de la población urbana aún no tenía acceso al agua corriente, el 35,5% no estaba conectada a la red cloacal y el 25% no tenía gas por red. Asimismo, la precariedad en la infraestructura, producto de la escasa o nula inversión pública o privada, llevaba a que el 43,5% de las personas careciera de desagües pluviales en su manzana y que el 25,7% tuviera calles sin pavimentar. Durante décadas la Argentina se caracterizó por presentar un déficit habitacional estructural tanto en lo que hace a la cantidad de unidades habitacionales como en la calidad de las existentes. Una de las consecuencias de esto fue la proliferación de asentamientos precarios y que una creciente porción de la población habite en condiciones poco propicias para desarrollar una vida digna y saludable. Los datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) relevados entre 2004 y 2009 revelan que, tras seis años de crecimiento económico, si bien se registraron mejoras en la provisión de servicios domiciliarios y en la infraestructura urbana en la mayor parte de las grandes ciudades del país, persisten un elevado déficit habitacional estructural en algunos segmentos de la sociedad argentina y las brechas entre los hogares más favorecidos y menos favorecidos no se han reducido significativamente. El informe presenta los siguientes indicadores de déficit de la vivienda: régimen de tenencia de la vivienda, hogares en viviendas alquiladas, déficit de habitabilidad de la vivienda, déficit de acceso de agua corriente de red, déficit de acceso a la red de gas natural, déficit de conexión a la red cloacal, déficit de desagües pluviales, hacinamiento, temor a perder la vivienda, y déficit de alumbrado público y de calles pavimentadas. Todos estos problemas estructurales se agravaron durante la última década del siglo XX, la "década neoliberal". El neoliberalismo, dice Eduardo Scarano (2009), es principalmente una ideología que fundamenta una política económica específica, la del funcionamiento de la libre competencia como instrumento para fijar los precios de bienes y servicios, y como único mecanismo válido para asignar una determinada distribución de la renta. En este caso, los sectores con menores recursos económicos quedaron fuera de la posibilidad de alcanzar una vivienda. Si bien desde el 2003 crecieron los porcentajes de hogares urbanos con acceso al agua corriente y al gas natural, las mejoras no fueron suficientes. Aquellos que buscaron vivienda propia o más digna no consiguieron créditos coherentes con sus niveles de ingreso. Si se tomara la relación entre el stock de financiamiento para la vivienda y un indicativo del precio del metro cuadrado, el resultado demuestra que en estos días se financia escasamente el 15 por ciento de la superficie que se cubría con préstamos hace doce años. Esa deficiencia en el crédito explicaría las fallas de la política de la banca, estatal y privada, a lo largo de los tiempos recientes.
- (ii) La falta de planeamiento urbano conjunto entre las distintas jurisdicciones: en el caso de la ocupación del Parque Indoamericano, el gobierno nacional y la municipalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no pudieron coordinar una acción conjunta. Lo que está claro es que las autoridades han

sido superadas por la gravedad de los hechos: las municipales, en primer término, pero también nacionales. Los hechos en parte parecen enmarcarse en la clásica lucha de pobres contra pobres, con gente que intentó resolver su situación habitacional adueñándose de un espacio público (el Parque Indoamericano) y de un complejo de viviendas en construcción. Estas acciones fueron resistidas por los vecinos, mientras que por otro lado el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires apareció en escena ordenando la represión de los disturbios, combinada entre la Policía Metropolitana y la Policía Federal, para desalojar el predio ocupado. En ese trámite murieron dos personas, y varias más quedaron heridas. En posteriores enfrentamientos hubo al menos dos muertos más.

- (iii) La cuestión de la inmigración: entre los ocupantes se encontraban ciudadanos de países como Bolivia, Paraguay y Perú. Según cierta visión de los hechos, la inmigración descontrolada que combina gente honesta en busca de trabajo con delincuentes fue la causante de los sucesos en el Parque Indoamericano. Sin duda, la inmigración de los países vecinos, asentada principalmente en Buenos Aires, agrava el problema demográfico de la ciudad; sin embargo, cabe señalar que en el año 2010 se reglamentó por el Decreto 616 la LEY DE MIGRACIONES (Ley 25.871). El meollo no parece ser la inmigración sino el déficit habitacional cada vez más complicado por la falta de una política demográfica que comprenda el conjunto de la población de la Ciudad de Buenos Aires, incluidos los inmigrantes.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 17 de la Constitución argentina, "la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley" (...). En términos generales, la usurpación es un delito: desde ya lo es la ocupación de un terreno público o privado, pero caben dudas acerca de grado de la responsabilidad por los sucesos ya que el Estado no cumple su misión, porque de acuerdo con el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional "el Estado garantiza (...) el acceso a una vivienda digna", sin distinción del lugar de origen de cada quien.

### 3. Las limitaciones del mercado

Como dijimos más arriba, el mercado capitalista simplemente se ha mostrado impotente para resolver el problema habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, y esto precisamente porque la creación y provisión de viviendas populares no es el objetivo de las firmas capitalistas. Producir bienes, en este caso viviendas, y ofrecerlas en el mercado es una actividad orientada a la obtención de lucro, esto es, del beneficio empresario, y el mercado de viviendas populares directamente no es rentable, de manera que escapa a los objetivos propios de la empresa capitalista. La inclinación del Gobierno de la Ciudad a dejar en manos del mercado la "solución" del problema agravó la falta de viviendas y generó la situación explosiva que venimos describiendo. De manera que, y esta es nuestra hipótesis, es preciso generar otro tipo de organizaciones orientadas a la generación de valor social si se quiere enfrentar el problema con alguna perspectiva de éxito. Pero para generar este tipo de organizaciones es imprescindible, al menos, un apoyo por parte de Estado en el marco de una política que no se limite a la maximización de votos y que asimile la creación de valor político con la creación de valor social.

Pero, además de las razones teóricas, basadas en las ideas de Simon, que apoyan nuestra tesis, existen razones de otra índole que podríamos llamar "filosóficas". En efecto, toda teoría científica, como pretende serlo la teoría económica, tiene sus fundamentos filosóficos. Así, por debajo de la teoría tradicional de la firma encontramos una ontología individualista, mientras que por debajo de la teoría de Simon descubrimos una ontología sistémica. Ahora bien, en lo que sigue queremos proponer algunas reflexiones acerca de la ontología que, entendemos, debería

sustentar a las organizaciones orientadas a la obtención de lo que hemos llamado valor social.

En una muy conocida conferencia, titulada "Construir, habitar, pensar", Martin Heidegger (1951) ha señalado que estas tres actividades se entrelazan de tal modo que llegan a constituir algo así como el nudo fundamental de nuestra "esencia" humana, es decir, el modo como realizamos nuestra existencia en la cotidianidad, en el "aquí y ahora", arrojados a mundo y en situación de precariedad ontológica inevitable. Desde que el Dasein nace, afirma Heidegger en una frase que se ha vuelto famosa, ya está maduro para la muerte, con lo que quiere señalar el carácter constitutivo de la finitud, de la soledad y del sufrimiento sobre el cual tiene que elevarse la existencia humana. No es de extrañar que haya sufrimiento y situaciones precarias, siempre las habrá, lo que nos desafía es la persistencia del problema puntual de la falta de vivienda. Porque una casa es un lugar central a partir del cual desarrollar nuestro proyecto como personas, como existentes humanos. La casa no es un lugar donde guarecerse, es el lugar desde el cual tomamos posesión de nuestro mundo, es decir, es el lugar que habitamos. Construimos casas ("arcas" dice Husserl en su opúsculo "La Tierra no se mueve", para referirse a ese lugar que nos abriga y nos contiene, y al mismo tiempo contiene nuestro mundo, nuestra cultura, nuestro modo de ser) para habitar, es decir, para situar el proyecto en que consiste nuestra existencia. Por eso construir casas, o "arcas", no es una tarea más: es una actividad fundamental en el sentido de "fundante", de sostener los fundamentos de nuestra existencia. Por eso es importante reflexionar sobre el déficit habitacional: porque es una falta que nos atañe en nuestro propio ser cultural y social. No podemos desarrollar nuestra existencia humana, nuestra actividad distintiva de pensar el ser del ente y, en especial, de ese ente tan particular que llamamos "ser humano", sin situar ese pensar, sin darle un asidero en el mundo. El modo en que habitamos es el modo en que nos pensamos y nos constituimos en lo que somos, por eso carecer de un lugar, de una casa, es "estar en el aire", desamparados en la precariedad ontológica más desértica. Tenemos que pensar en cómo habitamos el mundo, como ejercemos nuestra existencia, y tenemos que habitar el mundo desde un lugar de arraigo, desde una casa. Le Corbusier describe maravillosamente esta situación en un librito delicioso e iluminador: Una pequeña casa (Une petite maison), escrito en 1923. Allí nos cuenta cómo eligió los materiales, cómo pensó en el diseño del espacio, cómo imaginó la vista desde el jardín, cómo anticipó la forma en que sus padres habitarían esa casa durante la vejez. Con una lúcida calidez nos señala que construimos para otros, para los que comparten esta travesía en el "arca" que contiene nuestro mundo. Y al construir para otros nos proyectamos a nosotros mismos, porque está en nuestro ser el "ser con", el habitar solidariamente el mundo con los demás, como sabiamente nos recuerda Heidegger. De manera que el problema de la falta de vivienda no es un problema administrativo más entre los miles de inconvenientes que nos rodean: es una falta que delata nuestra precariedad ontológica y que reclama una solución, es decir, nos reclama pensar el problema desde otro ángulo, más allá del precio de mercado de los materiales, de las sentencias judiciales y los conflictos que genera la inmigración. Es un problema que nos hace pensar en cómo enfrentamos nuestra existencia social, y en definitiva, que nos constituye en nuestro ser.

## Bibliografía

- Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2010. *Ley de Migraciones de la República Argentina*, No. 25871.
- Cyert, R., y March, J., 1963. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Cyert, R., 1998. *The economic theory of organization and the firm*. New York: New York University Press.



- Coriat, B. y Weinstein, O., 1995. *Les nouvelles théories de l'entreprise*. Paris: Librairie Générale Française.
- Díaz, M., 2009. La Argentina de los noventa: discurso realista y utopía del mercado autorregulado. *Neoliberalismo y crisis del Estado en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 28-40.
- Heidegger, M., 1951. *Construir, habitar, pensar*. Conferencia pronunciada en Darmstadt.
- Levy, A., 2007. *Estrategia, cognición y poder*. Buenos Aires/México: GRANICA.
- Le Corbusier, 1954. *Une petite maison*. Zurich: Girsberger.
- March, J. y Simon, H., 1993. *Organizations*. Cambridge (MA): Blackwell.
- Scarano, E., 2009. El fundamentalismo de mercado en el neoliberalismo. *Neoliberalismo y crisis del Estado en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 67-77.
- Simon, H., 1979. Rational decision making in business organizations. *American Economic Review*, 69 (4), 493-513.